

Consejo de Administración

337.ª reunión, Ginebra, 24 de octubre – 7 de noviembre de 2019

GB.337/POL/4

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación para el Desarrollo

POL

Fecha: 30 de septiembre de 2019

Original: inglés

CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Programa reforzado de cooperación para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados

Finalidad del documento

En el presente documento se informa de los progresos alcanzados y las intervenciones planificadas por la OIT en cumplimiento del programa de cooperación para el desarrollo en los territorios árabes ocupados. También se destacan las iniciativas que la Oficina está llevando a cabo para mejorar la situación de los trabajadores y paliar los principales problemas que se experimentan.

Dado el deterioro de la situación laboral y del empleo que se ha producido en los territorios árabes ocupados, sobre todo en Gaza, se invita al Consejo de Administración a: i) respaldar a la Oficina a fin de que siga promoviendo el Programa de Trabajo Decente y la justicia social para el pueblo palestino; ii) tome nota de los logros alcanzados desde el último período de examen; iii) tome nota de los progresos realizados en la reforma de la legislación del trabajo en cuanto presupuesto esencial para la realización de una buena gobernanza laboral, y siga apoyando estos progresos, y iv) tome nota de la necesidad de ampliar, diversificar y fortalecer las alianzas y los recursos destinados a promover el trabajo decente para las mujeres y los hombres palestinos.

Objetivo estratégico pertinente: No procede.

Resultado/eje de política transversal pertinente: No se aplica.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Ninguno.

Unidad autora: Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes (OR-Estados Árabes)).

Documentos conexos: OIT: *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Anexo, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, Ginebra, 2019.

I. Consideraciones generales

1. En el presente documento se informa de los progresos logrados y de las intervenciones planificadas por la OIT en cumplimiento del programa de cooperación para el desarrollo en los territorios árabes ocupados. Se hace un balance de las labores realizadas por la Oficina en el territorio palestino ocupado, en virtud del segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina 2018-2022, que se aplica en colaboración con las instituciones públicas y los interlocutores sociales. También se destacan las iniciativas que la OIT ha adoptado para mejorar la situación de los trabajadores y paliar los principales problemas registrados desde la publicación del último informe sobre este particular.
2. Durante el período examinado, la economía y, por ende, los resultados del mercado de trabajo y los medios de vida de los trabajadores palestinos siguieron estando gravemente afectados por la ocupación en curso, las múltiples restricciones concomitantes y la ausencia general de perspectivas de futuro ¹. Resulta poco probable que se alcance un acuerdo de paz, y el proceso de reconciliación entre palestinos se halla estancado. La situación sigue siendo terrible en Gaza, donde el actual bloqueo ha destrozado la economía y la base productiva ², y cobra un alto precio en términos de vidas humanas y medios de subsistencia. En 2018 se registró el mayor número de víctimas mortales desde la guerra que azotó Gaza en 2014: ha habido cientos de muertos y miles de heridos desde el inicio de las manifestaciones de la «Gran Marcha del Retorno». Estas manifestaciones han castigado a determinados sectores laborales, como el de la salud y el del periodismo, además de afectar a aquellas mujeres que, tras convertirse en principales responsables del cuidado de su familia, deben asumir además la subsistencia de la misma.
3. El crecimiento económico ha seguido debilitándose en el territorio palestino, hasta caer por debajo de un 1 por ciento en 2018. La economía de Gaza se ha contraído en un 6,9 por ciento. También ha seguido menguando el apoyo procedente de los donantes, de suerte que la ayuda presupuestaria externa asciende hoy a la mitad de la cuantía registrada en 2013 ³. El hecho de que Israel siguiera absteniéndose de transferir las recaudaciones tributarias a la Autoridad Palestina sumió a esta última en una grave crisis presupuestaria en 2019, lo cual constituye una amenaza añadida para las perspectivas económicas ⁴.
4. Esta sombría coyuntura económica se refleja en el mercado de trabajo, actualmente anémico. En 2018 siguió declinando la participación de la población activa en la economía; tan sólo un 43,5 por ciento de los palestinos en edad de trabajar participaban en el mercado de trabajo (esta tasa es una de las más bajas del mundo). La tasa total de desempleo ascendió hasta un 26,3 por ciento en el territorio palestino ocupado. Estas tendencias se derivaron principalmente del gravísimo deterioro de la coyuntura del mercado de trabajo de Gaza, donde la tasa de desempleo alcanzó el 43,2 por ciento en 2018. De persistir estas tendencias,

¹ OIT: *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, Anexo, 108.ª reunión, 2019.

² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado*, informe presentado a la Junta de Comercio y Desarrollo, 65.º período de sesiones, 2018.

³ Fondo Monetario Internacional (FMI): *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 6 de septiembre de 2018.

⁴ Grupo del Banco Mundial: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 30 de abril de 2019.

es muy probable que pronto esté desempleada una de cada dos personas económicamente activas en Gaza.

5. Las mujeres palestinas, muchas de las cuales tienen altas cualificaciones, están particularmente desfavorecidas en el mundo del trabajo. Su tasa de actividad sigue siendo baja, al situarse en un 17,3 por ciento, y su tasa de desempleo escalofriante, pues asciende al 41,9 por ciento. Persiste además la diferencia de remuneración entre hombres y mujeres. Las mujeres que trabajan ganan un 25 por ciento menos que sus homólogos masculinos. También los jóvenes han sido duramente golpeados por la pésima coyuntura del mercado de trabajo: su tasa de desempleo ha alcanzado un 42,2 por ciento, y hasta un 65,1 por ciento en Gaza.
6. A los 340 000 desempleados existentes en el territorio palestino ocupado, hoy se suma un grupo cada vez más numeroso de trabajadores infrautilizados, que reunía un total de 135 000 personas en 2018. Se trata de un grupo esencialmente integrado por trabajadores desmoralizados, es decir, disponibles para trabajar y dispuestos a ello, que empezaron a buscar trabajo en fechas recientes, pero cesaron en su empeño a causa de la situación prevaleciente en el mercado de trabajo, y más concretamente ante la ausencia de oportunidades de empleo adecuadas. En 2018 el número de trabajadores desmoralizados se disparó en un 78 por ciento, hasta totalizar 83 000 personas, casi todas ellas en Gaza.
7. En el Anexo a la Memoria del Director General titulada *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, que se presentó en la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2019), se subrayaba que desde hacía cierto tiempo se vislumbraban distintos puntos de ruptura en el territorio palestino ocupado, y se advertía en particular de que Gaza estaba al borde del colapso. También se recalca que, en el actual contexto de conflicto y tensión, «hay pocas esperanzas de lograr mejoras significativas y sostenibles en los mercados de trabajo de los territorios árabes ocupados». También apuntó que «el mercado de trabajo de Gaza y de la Ribera Occidental podría prosperar si se lo permite. No existe ninguna razón endógena que justifique su declive económico y sus altos niveles de desempleo».

II. Situación general: Progresos en la ejecución del programa y la creación de alianzas

8. Durante el período examinado se siguió ejecutando el segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina 2018-2022, en sintonía con el Programa Nacional de Políticas para 2017-2022, la Estrategia del Sector Laboral para 2017-2022, el Marco de Asistencia para el Desarrollo 2018-2022 para el Estado de Palestina, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este segundo programa se priorizan, sobre la base del primero, los esfuerzos relativos al empleo y los medios de subsistencia; la gobernanza del mercado de trabajo y los derechos de los trabajadores, además de la seguridad social y la protección social, haciendo mayor hincapié en la promoción del diálogo social, así como de la libertad de asociación y la libertad sindical.
9. El programa de cooperación para el desarrollo que la OIT ejecuta actualmente en el territorio palestino ocupado consta de una cartera de intervenciones dotada con unos 5,4 millones de dólares de los Estados Unidos. Un 45 por ciento de estos recursos ha sido consignado para fortalecer la gobernanza laboral teniendo presente la perspectiva de género, y para promover los derechos de los trabajadores mediante la mejora de los mecanismos de diálogo social (prioridad núm. 2 del Programa de Trabajo Decente para Palestina). Un 32 por ciento de estos recursos se destina a apoyar el desarrollo y la aplicación del sistema de seguridad social, y a hacer extensiva la protección social a toda la población (prioridad núm. 3 del

Programa de Trabajo Decente para Palestina). El 23 por ciento restante se dedica a fomentar el empleo y los medios de subsistencia de las mujeres y los hombres palestinos (prioridad núm. 1 del Programa de Trabajo Decente para Palestina).

10. La actual cartera de actividades de cooperación de la OIT para el desarrollo se ha conformado en función de los recursos movilizados en años anteriores y de las nuevas contribuciones voluntarias recibidas durante el período examinado mediante alianzas de cooperación ampliadas entre la OIT y donantes bilaterales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organizaciones no gubernamentales (ONG), así como en función de los recursos consignados en la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) para el territorio palestino ocupado. El Gobierno de Kuwait ha renovado su contribución anual de 500 000 dólares de los Estados Unidos en apoyo de la totalidad del Programa de Trabajo Decente para Palestina. La OIT también firmó, durante el período examinado, dos acuerdos sobre la igualdad de género con ONU-Mujeres por un importe total de alrededor de 1,5 millones de dólares de los Estados Unidos. El primero de ellos se refiere a la segunda fase de un proyecto conjunto, financiado por el Gobierno de Italia y estrenado en 2017, que tiene por objeto promover el trabajo decente en beneficio de las mujeres palestinas. El segundo acuerdo forma parte de un programa regional de colaboración, que está financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y se titula «Promover el empleo productivo y el trabajo decente para las mujeres en Egipto, Jordania y Palestina».
11. En enero de 2019, la OIT firmó también un acuerdo de colaboración público-privado con una ONG italiana, la Cooperación al Desarrollo de Países Emergentes (COSPE), con objeto de intensificar el respaldo que ésta presta desde antiguo para el desarrollo de las cooperativas en el territorio palestino ocupado. Además, la OIT ha consignado 1,3 millones de dólares de los Estados Unidos con cargo a su CSPO para que se siga prestando apoyo en los ámbitos de la protección social y la seguridad social, así como en los de la inspección del trabajo y la seguridad y salud en el trabajo en el territorio palestino ocupado.
12. En cuanto a las perspectivas de que se fragüen nuevas alianzas, la OIT está ultimando, con el Gobierno de Italia, la negociación de un acuerdo por valor de 1,5 millones de dólares de los Estados Unidos en apoyo de las actividades de la nueva Administración Palestina del Trabajo en Cooperativas (CWA). Además, es probable que el Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible respalde un programa conjunto de la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con miras a fomentar, para las personas con discapacidad y las personas mayores, la instauración de un nivel mínimo de protección social obligatorio que sea universal y holístico. Este programa permitirá proseguir y fortalecer la ayuda que la OIT presta desde antiguo para mejorar la protección social en el territorio palestino ocupado.
13. A fin de seguir promoviendo el Programa de Trabajo Decente en el territorio palestino ocupado y de responder a una solicitud cursada en la reunión de marzo de 2019 de la Conferencia Árabe del Trabajo, la OIT se ha comprometido a contribuir a que en un futuro temprano se organice una reunión de donantes con objeto de favorecer la creación de oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres palestinos.
14. Desde 1995, la OIT mantiene en Jerusalén una oficina de representación en la que trabajan cuatro funcionarios financiados con cargo al presupuesto ordinario y que recibe apoyo de la Oficina Regional para los Estados Árabes. Actualmente se está contratando a tres funcionarios, que se encargarán de la cooperación para el desarrollo y que contribuirán a absorber la creciente carga de trabajo que se acumula en los ámbitos de la igualdad de género y la protección social.

III. Examen de los progresos y logros alcanzados en las principales esferas de trabajo

1. Mejorar el acceso de las mujeres y los hombres palestinos al empleo y a los medios de subsistencia

- 15.** La OIT ha seguido fortaleciendo la capacidad para analizar el mercado de trabajo, amén de consolidar la creación de empleo sostenible y el desarrollo del mercado de trabajo en el territorio palestino ocupado. Concretamente, ha ayudado al Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social (PFESP) a definir su plan estratégico 2018-2022, adoptado en 2018 por el órgano gestor de dicha entidad. Dicho plan, que se elaboró a la luz del diagnóstico realizado en 2018 sobre empleo en el territorio palestino ocupado, apunta a mejorar la gobernanza y los resultados del mercado de trabajo y, más en general, la situación del empleo de las mujeres y hombres palestinos. La OIT también ha seguido prestando asesoramiento técnico al Ministerio de Trabajo y a los interlocutores sociales con miras a la creación de una comisión interministerial que se encargará de formular una política de empleo y un plan de acción a escala nacional.
- 16.** La OIT ha acometido, a instancia del Ministerio de Trabajo y de los interlocutores sociales, un estudio sobre el salario mínimo en el territorio palestino ocupado. Las conclusiones preliminares de ese estudio se debatieron en julio de 2019 con los mandantes tripartitos y con la Comisión Nacional de Salarios. Los resultados de esas consultas se reflejarán en un informe de la OIT, que incluirá pautas destinadas a fijar el salario mínimo aplicable en el territorio palestino ocupado.
- 17.** En 2018 y en 2019, la OIT respaldó los esfuerzos de la Oficina Central Palestina de Estadísticas y del Instituto Palestino de Investigaciones sobre Política Económica, deseosos de fortalecer su capacidad para elaborar las estadísticas, las previsiones y los análisis necesarios para mejorar la planificación y la elaboración de las políticas en los ámbitos del empleo y del trabajo. Esta colaboración ha permitido preparar un capítulo sobre el trabajo, con miras a su integración en el informe de seguimiento económico. Dicho capítulo incluye previsiones sobre el mercado de trabajo, así como datos y análisis adaptados al nuevo marco de indicadores mundiales de los ODS relativos al trabajo decente.
- 18.** Además, la Oficina Central Palestina de Estadísticas se ha beneficiado, al igual que las oficinas estadísticas de 15 países árabes, de una formación regional sobre la medición de los indicadores de los ODS relativos al trabajo decente. Esta formación, que se organizó en febrero de 2019 en cumplimiento de una iniciativa regional de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular, ha propiciado intercambios entre homólogos y ha permitido explorar alianzas de cooperación susceptibles de mejorar el seguimiento de los ODS y la presentación de informes sobre los mismos.
- 19.** En 2018, la OIT siguió prestando apoyo al sector de las cooperativas y a su nuevo sistema de gobernanza, a la luz de la Ley de Sociedades Cooperativas (decreto-ley núm. 20, de 2017) y de las prácticas internacionales recomendadas. La OIT ha culminado una evaluación institucional de los requisitos jurídicos, organizativos y técnicos que deben concurrir para que dicha Ley se aplique de manera efectiva y para que la CWA entre en funciones. La OIT seguirá procurando fortalecer en particular la capacidad de los actores presentes en el sector, como las sociedades cooperativas, las uniones de cooperativas y el personal de plantilla de la CWA. También intentará reforzar la capacidad de los órganos de formación y finanzas de la CWA, es decir, el Instituto para el Desarrollo de las Cooperativas y el Fondo para el Desarrollo de las Cooperativas.

2. Fortalecer la gobernanza del trabajo y hacer efectivos los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante la libertad de asociación y la libertad sindical, el robustecimiento de la negociación colectiva y la mejora de los mecanismos de diálogo social

20. La OIT ha seguido ayudando a fortalecer el marco legislativo aplicable a las cuestiones laborales. Durante el período examinado, se reencauzó debidamente la reforma de la legislación del trabajo y se lograron avances decisivos. Después de prestar apoyo en los planos técnico y del desarrollo de la capacidad a la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas y a la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), para ayudarlas a definir sus posturas respecto a la legislación del trabajo, la OIT acometió un examen exhaustivo de dicha legislación, en particular desde el punto de vista de la igualdad de género.
21. Desde diciembre de 2018, la OIT facilita la celebración de consultas tripartitas destinadas a orientar el examen de la legislación del trabajo a la luz de las normas internacionales del trabajo, en particular respecto a la igualdad de género. La OIT también ha apoyado la reforma legislativa mediante un documento temático en el cual presenta recomendaciones específicas sobre las enmiendas necesarias. Uno de los objetivos que se propone alcanzar mediante esta reforma es remover las trabas jurídicas que coartan la igualdad de género. En el último trimestre de 2019, la OIT organizará consultas de seguimiento con los mandantes tripartitos para la formulación de propuestas de enmienda a la legislación.
22. En respuesta a una solicitud cursada por el Ministerio de Trabajo en 2018, la OIT ha favorecido un diálogo social bipartito y tripartito sobre el proyecto de legislación relativo a la organización sindical. Su objetivo era generar consenso y asegurar la conformidad del proyecto de legislación con las normas internacionales del trabajo, en particular con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Este diálogo desembocó en un segundo proyecto, que los trabajadores y el Gobierno examinaron en julio de 2019 para aclarar la aplicación de las normas internacionales del trabajo a sus disposiciones.
23. La OIT también ha tomado medidas para incrementar la afiliación sindical de las mujeres palestinas. Ha ayudado a la PGFTU a concienciar a 2 500 trabajadoras de la Ribera Occidental y de Gaza sobre sus derechos en cuanto trabajadoras, incluido el derecho de sindicación. En consecuencia, 1 200 de estas trabajadoras están hoy afiliadas a la PGFTU.
24. La OIT ha seguido tratando, junto con sus mandantes tripartitos, las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo, en particular mediante el fomento de la automatización de la inspección del trabajo, la mejora del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y el desarrollo de los conocimientos y la capacidad de los servicios de inspección del trabajo. En 2018 y 2019 se siguió ejecutando el programa, iniciado a finales de 2017, para automatizar actividades de la inspección del trabajo y crear las correlativas bases de datos electrónicas para la inspección del trabajo y la seguridad y salud en el trabajo.
25. Finalmente, la OIT organizó, en 2018 y 2019, una serie de formaciones para inspectores del trabajo especialmente dedicadas a la documentación y al control de los incumplimientos motivados por cuestiones de género en el lugar de trabajo. La OIT seguirá estudiando y perfeccionando las herramientas utilizadas en la inspección del trabajo para que integren las consideraciones de género y potencien los esfuerzos encaminados de manera más general a promover la igualdad de género en el mundo del trabajo.

3. Respaldo la aplicación y el desarrollo del sistema de seguridad social palestino, así como la extensión de la protección social a toda la población

26. Las reformas de la seguridad social siguen siendo una prioridad para la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales. Después de las protestas que la nueva Ley de Seguridad Social (decreto-ley núm. 19, de 2016) desató a finales de 2018, ésta fue suspendida y la mayor parte del personal de la Corporación de Seguridad Social Palestina (PSSC) fue despedido. En estas condiciones, la OIT ha seguido prestando asistencia técnica y financiera a dicha corporación, para ayudarla a preservar el acervo de conocimientos que acumuló en los últimos años.
27. En marzo de 2019, la OIT preparó, a instancia del Ministerio de Trabajo, una nota técnica en que se evaluaba la trascendencia jurídica y financiera de las enmiendas a la Ley de Seguridad Social propuestas por un equipo técnico, atendiendo a los principios y las normas de la OIT, así como a los preceptos internacionales en materia de finanzas y de buena gobernanza. Sobre la base de las conclusiones de esta evaluación y de las consultas celebradas con la PSSC y los mandantes tripartitos, la OIT respaldará un plan de contingencia para que se reencaucen debidamente las reformas de la seguridad social. Concretamente, la OIT fomentará un diálogo social inclusivo y fortalecerá la capacidad de las instituciones públicas competentes y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, además de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil más en general, respecto a las cuestiones de seguridad social. Contribuirá también a la concepción y a la realización de una campaña de concienciación y de una estrategia de comunicación sobre las reformas de la seguridad social.
28. La OIT ha procedido también a una evaluación actuarial del régimen de pensiones del sector público para ayudar al órgano gestor de la Administración Palestina de Pensiones a garantizar a largo plazo la viabilidad financiera de esta última. Actualmente está realizando además una valoración del nivel mínimo de protección social obligatorio en el territorio palestino ocupado para la gente mayor y las personas con discapacidad.

IV. Próximas medidas

29. Ante el deterioro de la situación laboral y del empleo que afecta a los trabajadores y a sus familias, especialmente en Gaza, y pese a las limitadas posibilidades que tienen los palestinos de mejorar las perspectivas de su mercado de trabajo en el territorio palestino ocupado, sigue siendo necesario promover la buena gobernanza y mejorar la eficacia de las instituciones. Hoy, más que nunca, es preciso apoyar la instauración del sistema de seguridad social, pilar esencial para la construcción del estado palestino, a fin de que aquellos trabajadores que no laboran en el sector público tengan protección y de que el sector privado, actualmente anémico, recobre cierto atractivo.
30. Del mismo modo, el respaldo prestado al PFESP, y destacado por el Consejo de Administración en la orientación que facilitó en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), puede contribuir a reactivar la economía, además de mejorar la gobernanza y los resultados del mercado de trabajo, así como la situación del empleo de las mujeres y los hombres palestinos más en general.
31. La ampliación, la diversificación y el robustecimiento de las alianzas de cooperación y de los recursos deberían permitir a la Oficina promover mejor el trabajo decente en beneficio de las mujeres y de los hombres palestinos. Este objetivo, ya de por sí importante, es además un elemento esencial de la Agenda 2030 y un presupuesto fundamental para la construcción de un Estado y la cohesión social.

Proyecto de resultado

32. El Consejo de Administración toma nota de la información contenida en el documento GB.337/POL/4.